Deutscher Bundestag **Drucksache 14/646**
14. Wahlperiode
22. 03. 99

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerhard Jüttemann, Angela Marquardt, Rolf Kutzmutz und der Fraktion der PDS
— Drucksache 14/434 —

Vorläufige Bilanz der Regulierung im Postbereich

Das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Postgesetz bildet den ordnungspolitischen Rahmen für die Regulierung im Postbereich. Als Ziele dieser Regulierung fordert das Postgesetz u. a. die Wahrung der Interessen der Kunden, die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs, die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung zu erschwinglichen Preisen sowie die Berücksichtigung sozialer Belange. Zu diesem letzten Punkt heißt es im Postgesetz, die Lizenz sei zu versagen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet".

1. Wie vielen Unternehmen hat die Regulierungsbehörde seit Inkrafttreten des Postgesetzes Lizenzen erteilt?

   Welche Arten von Lizenzen wurden erteilt (bitte beide Fragen nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Seit Inkrafttreten des Postgesetzes sind an insgesamt 220 Unternehmen Lizenzen nach dem PostG erteilt worden (Stand 3. März 1999).

Lizenzen wurden für verschiedene lizenzpflichtige Tätigkeiten erteilt:

A. Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von 200 bis 1 000 Gramm und/oder von Briefsendungen, deren Einzelpreis mehr als das Fünffache des am 31. Dezember 1997 geltenden Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt (§ 5 Abs. 1 PostG i. V. m. § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 18. März 1999 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

B. Gewerbsmäßige Beförderung von inhaltsgleichen Briefsendungen mit einem Gewicht von mehr als 50 Gramm, von denen der Absender eine Mindestzahl von 50 Stück einliefert (§ 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PostG).

C. Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die vom Absender in einer Austauschzentrale eingeliefert und vom Empfänger in derselben oder einer anderen Austauschzentrale desselben Diensteanbieters abgeholt werden, wobei Absender und Empfänger diesen Dienst im Rahmen eines Dauerschuldverhältnisses in Anspruch nehmen (Dokumentenaustauschdienst) (§ 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PostG).

D. Dienstleistungen, die von Universaldienstleistungen trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind (§ 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG).

E. Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die im Auftrag des Absenders bei diesem abgeholt und bei der nächsten Annahmestelle der DP AG oder bei einer anderen Annahmestelle der DP AG innerhalb derselben Gemeinde eingeliefert werden (§ 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 PostG).

F. Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die im Auftrag des Empfängers aus Postfachanlagen der DP AG abgeholt und an den Empfänger ausgeliefert werden (§ 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 PostG).

Die Unternehmen (Lizenznehmer) und die diesen Unternehmen erteilten Lizenzen für die vorgenannten lizenzpflichtigen Tätigkeiten A-F verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Bundesländern:

Bundesland	Lizenznehmer	Lizenzen für lizenzpflichtige Tätigkeiten					
		A	B	C	D	E	F
Baden-Württemberg	10	7	8	1	6	7	7
Bayern	18	10	8	5	9	10	11
Berlin	6	4	3	0	2	3	3
Brandenburg	8	5	5	2	6	6	6
Bremen	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	18	13	9	0	2	15	16
Hessen	11	7	7	3	7	9	9
Mecklenburg-Vorpommern	7	3	1	0	7	5	5
Niedersachsen	37	24	19	9	31	30	29
Nordrhein-Westfalen	45	24	22	8	23	33	33
Rheinland-Pfalz	8	3	3	1	3	7	8
Saarland	0	0	0	0	0	0	0
Sachsen	16	8	9	2	12	9	6
Sachsen-Anhalt	13	7	4	1	9	7	7
Schleswig-Holstein	19	18	16	12	17	18	17
Thüringen	4	3	3	2	3	3	3
Summen:	220	136	117	46	137	162	160

Hinweis: Die 220 Lizenznehmer haben in der Regel Lizenzen für mehrere lizenzpflichtige Tätigkeiten beantragt und erhalten.

2. Wie viele Arbeitsplätze sind durch die Lizenzvergaben entstanden, und welche Qualität haben diese Arbeitsplätze (bitte aufschlüsseln nach tarifgebundenen Vollzeitarbeitsplätzen, anderen Vollzeitarbeitsplätzen, Teilzeitjobs und geringfügigen, von der Sozialversicherungspflicht freigestellten Beschäftigungsverhältnissen)?

Der Bundesregierung liegen noch keine gesicherten Angaben zu den durch die Lizenzvergabe entstandenen Arbeitsplätzen vor. Eine erste Abschätzung der Regulierungsbehörde hat eine Größenordnung von 2 700 bestehenden Arbeitsplätzen bei den Lizenznehmern ergeben. Die Angaben beziehen sich auf den Zeitraum nach der Lizenzerteilung. Die Regulierungsbehörde wird im ersten Halbjahr 1999 eine Erhebung zu den entstandenen Arbeitsplätzen durchführen.

3. Wie viele und welche Unternehmen haben eine Lizenz für die qualitativ höherwertigen Dienstleistungen nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG erhalten, und in welchen Gebieten sind diese Unternehmen tätig?

Bisher sind 137 Lizenzen für lizenzpflichtige Tätigkeiten nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG erteilt worden (Stand 3. März 1999). Die Aufgliederung nach Bundesländern ist aus der Antwort zu Frage 1 in der Tabelle Spalte D ersichtlich.

Die Benennung der Unternehmen, die eine solche Lizenz erhalten haben, und die Darlegung, in welchem Gebiet diese Unternehmen tätig sind, ist aus verwaltungsverfahrens- und datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich.

4. Wurden bereits erteilte Lizenzen von der Regulierungsbehörde widerrufen?

   Wenn ja, aus welchen Gründen?

Von der Regulierungsbehörde wurden bisher keine Lizenzen widerrufen.

5. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß in vielen Fällen der Lizenzerteilung im Exklusivbereich weder Höherwertigkeit noch Trennbarkeit vom Universaldienst noch die Erhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts berücksichtigt worden sei (vgl. Interview in „Post Forum Spezial“, Dezember 1998), und wie begründet sie ihre Auffassung?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Die Regulierungsbehörde erteilt keine Lizenzen im Exklusivbereich.

Der Regelungsgehalt der Lizenzen erstreckt sich nicht auf die der DP AG gewährte gesetzliche Exklusivlizenz. Er beschränkt sich auf die kraft gesetzlicher Definition (§ 51 Abs. 1 Satz 1 und 2 PostG) nicht unter die befristete Exklusivlizenz fallenden lizenzpflichtigen Tätigkeiten.

Die Regulierungsbehörde hat zu prüfen, ob die vom Antragsteller beabsichtigte Dienstleistung die Tatbestandsmerkmale des § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG (Trennbarkeit von Universaldienstleistungen, Aufweisen besonderer Leistungsmerkmale und qualitative Höherwertigkeit der Dienstleistung) erfüllt. Die Regulierungsbehörde hat hierzu Entscheidungskriterien in Form standardisierter Merkmale festgelegt.

Im Postgesetz ist festgelegt, daß die vom Antragsteller im konkreten Einzelfall entsprechend § 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 PostG beantragte Lizenz nach

§ 6 Abs. 1 Satz 3 PostG zu erteilen ist, wenn nicht ein Versagungsgrund nach § 6 Abs. 3 PostG besteht. Die Aufführung der Versagungsgründe in § 6 Abs. 3 PostG ist abschließend. Die Erhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts, das im übrigen nicht gefährdet ist, ist dort nicht als Versagungsgrund aufgeführt.

6. Wie verträgt sich die gehäufte Lizenzerteilung nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG mit dem Regulierungsziel der Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung zu erschwinglichen Preisen?

Die Bundesregierung sieht keinen Zusammenhang zwischen der Lizenzerteilung nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG und der Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen. Nach dem Postgesetz obliegt die Finanzierung defizitärer Universaldienstleistungen der Gesamtheit der Lizenznehmer und damit auch den Lizenznehmern nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 – sofern sie einen jährlichen Mindestumsatz von 1 Mio. DM erzielen.

7. Wie begegnen Bundesregierung und Regulierungsbehörde dem Risiko, daß die Aushöhlung der Exklusivlizenz durch die sogenannten D-Lizenzen die Finanzierung des postalischen Universaldienstes durch die DPAG gefährdet?

Auf die Antworten zu den Fragen 5 und 6 wird verwiesen.

Die sogenannten D-Lizenzen beziehen sich auf Dienstleistungen nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG. Diese Dienstleistungen fallen nicht unter die befristete gesetzliche Exklusivlizenz der DP AG. Der Universaldienst wird im übrigen nicht durch die DP AG, sondern gemäß Artikel 87f Abs. 1 des Grundgesetzes durch den Bund nach Maßgabe eines Bundesgesetzes gewährleistet. Die entsprechenden Maßgaben sind in den §§ 11 bis 17 PostG geregelt.

8. Kontrolliert die Regulierungsbehörde, daß Lizenznehmer nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG ihre Dienstleistungen tatsächlich in einem Gebiet von 2 500 km^2 Ausdehnung anbieten und nicht nur ein darin enthaltenes Ballungsgebiet bedienen und, wenn ja, wie?

Die Regulierungsbehörde hat hinsichtlich des Fortbestehens aller Lizenzierungsvoraussetzungen – nicht nur hinsichtlich eines einzelnen Merkmals – ein Prüfkonzept erarbeitet, das vom Beirat bei der Regulierungsbehörde positiv aufgenommen worden ist. Über den genauen Umfang der Prüfungen sowie über die Aufgabenverteilung – einschließlich der Verlagerung von Aufgaben auch auf die Außenstellen der Regulierungsbehörde – wird noch entschieden. Die Regulierungsbehörde wird aber bereits jetzt tätig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß Lizenzauflagen nicht eingehalten werden oder Lizenzierungsvoraussetzungen nicht mehr fortbestehen.

9. Welche Auswirkungen hat die mit dem Postgesetz erfolgte Freigabe des Wettbewerbs nach Einschätzung der Bundesregierung auf die Qualität postalischer Dienstleistungen und auf deren Umfang?

Für die Feststellung konkreter Auswirkungen ist es knapp ein Jahr nach Erteilung der ersten Lizenzen noch zu früh. In 1998 hatten private Wettbewerber an der Gesamtzahl der zu befördernden Briefsendungen nur einen Anteil von rund 1 %. Nach Einschätzung der Bundesregierung hat sich die Freigabe des Wettbewerbs tendenziell eher positiv auf die Qualität und den Umfang postalischer Dienstleistungen ausgewirkt. Bei den von der DP AG angebotenen Dienstleistungen stellt die Bundesregierung eine zunehmende Kundenorientierung fest, die auch auf den zu erwartenden Wettbewerb zurückzuführen sein dürfte.

10. Welche Auswirkungen hat das Postgesetz auf die Arbeitsbedingungen im Postbereich gezeitigt?

Der Bundesregierung liegen keine Hinweise auf Auswirkungen des Postgesetzes auf die Arbeitsbedingungen vor. Dies war auch nicht zu erwarten, da rund 98 % der Arbeitnehmer im lizenzierten Bereich weiterhin bei der DP AG beschäftigt sind. Mit der Regelung des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG hat der Gesetzgeber Vorkehrungen getroffen, um die Einführung von Wettbewerb auf eine möglichst sozialverträgliche Weise sicherzustellen.

11. Wie definieren Bundesregierung und Regulierungsbehörde den in § 6 Abs. 3 Satz 3 PostG festgelegten Begriff der „wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind“?

Nach den Gesetzesmaterialen besteht der Zweck des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG darin, einem (massenhaften) Ausweichen neuer Lizenznehmer in ungeschützte Arbeitsverhältnisse vorzubeugen, und zwar unter Wahrung von Tarifautonomie, Gewerbe- und Vertragsfreiheit.

Die Regulierungsbehörde verwendet als Maßstab die im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsverhältnisse (versicherungspflichtig/nicht versicherungspflichtig). Der lizenzierte Bereich umfaßt nach § 5 PostG die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1 000 Gramm beträgt. Als „üblich“ werden die Arbeitsverhältnisse unterstellt, in der die überwiegende Anzahl der im lizenzierten Bereich Beschäftigten steht. Die weit überwiegende Zahl dieser Beschäftigten sind bei oder für die DP AG tätig. Ihre Arbeitsverhältnisse bilden den Maßstab.

Die Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen im einzelnen (Arbeitslohn, Arbeitszeit, Urlaub, Kündigungsfristen) ist weder mit dem Grundsatz der Tarifautonomie noch mit dem der Gewerbe- und Vertragsfreiheit vereinbar.

12. Wie definieren Bundesregierung und Regulierungsbehörde die Grenze zwischen unerheblicher und erheblicher Unterschreitung der üblichen Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich?

Das Bundesarbeitsgericht hat durch ständige Rechtsprechung im Zusammenhang mit sogenannten „sowohl-als-auch"-Tätigkeiten den unbestimmten Begriff „in nicht unerheblichem Umfang" mit „mindestens zu 20 % der betrieblichen Gesamtarbeitszeit" konkretisiert (u. a. BAG – Urteil – 10 AZR 376/96 – 11. Dezember 1996).

Die Regulierungsbehörde hat diese Konkretisierung auf die Auslegung des unbestimmten Begriffs „nicht unerheblich" in § 6 Abs. 3 PostG übertragen. Eine nicht unerhebliche Unterschreitung der im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsbedingungen wird dementsprechend dann nicht unterstellt, wenn die lizenzierte Tätigkeit zu mindestens 80 % der Gesamtarbeitszeit in Arbeitsverhältnissen erbracht wird, die bei der gewerbsmäßigen Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 Gramm üblich sind.

13. Wie viele Lizenzen wurden bislang versagt, weil die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs. 3 Satz 3 PostG nicht eingehalten wurden?

Keine.

14. Kontrolliert die Regulierungsbehörde die Einhaltung von § 6 Abs. 3 Satz 3 PostG und, wenn ja, wie?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

15. Kann ausgeschlossen werden, daß einzelne Lizenznehmer die „üblichen Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich" trotz Postgesetz erheblich unterschreiten?

    Welche Ausnahmeregelungen hält die Regulierungsbehörde warum für zulässig?

Eine nicht unerhebliche Unterschreitung der üblichen Arbeitsbedingungen kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Die Regulierungsbehörde hält in Verfolgung der Regulierungsziele gemäß § 2 Abs. 2 PostG, im Hinblick auf den Zweck des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG (siehe hierzu Antwort zu Frage 11), unter Berücksichtigung wichtiger arbeitsrechtlicher Vorschriften und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in folgenden Fällen eine bedingte Anwendung des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG für zulässig:

– bei Kleinbetrieben im Sinne des § 23 Abs. 1 Kündigungsschutzgesetz (KSchG), solange und soweit die sich aus der Berechnungsvorschrift des § 23 Abs. 1 Satz 3 KSchG ergebende Anzahl der Arbeitnehmer fünf oder weniger beträgt;
– bei anderen Unternehmen innerhalb einer vorgegebenen Anlaufzeit (ein Jahr nach Zugang der Lizenz für den Fall, daß der Lizenznehmer

bereits Postdienstleistungen im Sinne des § 4 Nr. 1 PostG erbringt und die lizenzierte Tätigkeit zusätzlich erbracht wird, zwei Jahre nach Zugang der Lizenz für den Fall, daß der Lizenznehmer bisher noch keine Postdienstleistungen erbracht hat (Neugründung eines Unternehmens).

Die Ausnahmeregelung für Kleinbetriebe mit bis zu 5 Arbeitnehmern steht im Einklang mit wichtigen arbeitsrechtlichen Vorschriften (z. B. Kündigungsschutzgesetz, Betriebsverfassungsgesetz) und dient der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Beim Marktzugang solcher Unternehmen ist im übrigen kein massenhaftes Ausweichen auf ungeschützte Arbeitsverhältnisse zu erwarten. Diese Kleinbetriebe werden auf einem Markt, wo es auf flächendeckende Angebote ankommt, keine maßgebende Rolle spielen. Die Ausnahmeregelung gilt selbstverständlich nur solange und soweit tatsächlich ein Kleinbetrieb im Sinne des § 23 Abs. 1 KSchG vorliegt.

Die für andere Unternehmen vorgesehenen Anlaufzeiten von 12 bzw. 24 Monaten entsprechen arbeitsrechtlichen Vorschriften (z. B. Betriebsverfassungsgesetz) bei neu gegründeten Unternehmen. Eine solche Anlaufzeit ist erforderlich, damit sich bereits bestehende Unternehmen auf die neue, nach dem Postgesetz geltende Situation einstellen können. Die Anlaufzeiten dienen der Sicherstellung eines funktionsfähigen und chancengleichen Wettbewerbs.

16. Stehen für die Prüfung der sozialen Lizenzanforderungen Planstellen bzw. Beschäftigte in der Zentrale und in den Außenstellen der Regulierungsbehörde zur Verfügung?

    Wenn ja, wie viele?

    Wie ist dieses Personal qualifiziert worden?

Die Prüfungen der Regulierungsbehörde beziehen sich auf das Fortbestehen aller Lizenzierungsvoraussetzungen, nicht nur auf die des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG. Es handelt sich um Regelaufgaben der Fachreferate der Regulierungsbehörde. Die Referate sind mit dementsprechenden Dienstposten ausgestattet. Dies gilt auch für die mit der Durchführung der Prüfungen zu betrauenden Außenstellen. Dabei wird sichergestellt, daß die mit den Prüfungen betrauten Personen in der Zentrale und in den Außenstellen mit den relevanten Rechtsvorschriften vertraut sind.

17. Entspricht das von der Regulierungsbehörde entwickelte Prüfraster zu den sozialen Lizenzanforderungen den gesetzlichen Regelungen nach § 6 Abs. 3 Satz 3 PostG und, wenn ja, inwiefern?

Ja. Auf die Ausführungen zu den Fragen 11 und 12 wird verwiesen.

18. Welche zeitlichen Vorstellungen hat die Bundesregierung für das Inkrafttreten von Post-Universaldienstleistungsverordnung, Post-Entgeltregulierungsverordnung sowie Post-Kundenschutzverordnung?

Die Post-Universaldienstleistungsverordnung befindet sich z.Z. in der Ressortabstimmung. Sie soll noch im März 1999 dem Kabinett zur Beschlußfassung vorgelegt werden, um sie anschließend – wie im Postgesetz vorgesehen – dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zur Zustimmung zuzuleiten.

Die Post-Entgeltregulierungsverordnung aufgrund des § 21 Abs. 4 PostG sowie die Postdienstleistungsverordnung aufgrund des § 18 PostG sollen ebenfalls in diesem Jahr vor der Sommerpause verabschiedet werden.

19. Wie und mit welchen Zielen wird sich die Bundesregierung in die bis Ende des Jahres durch die europäischen Postminister vorgesehene Überprüfung des europäischen Rechts in bezug auf den reservierten Bereich einbringen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die vollständige Abschaffung der Postmonopole zu einem festgelegten Zeitpunkt europaweit angestrebt werden sollte. Zwischenschritte können hierbei nützlich sein. Es ist das Ziel der Bundesregierung, in Europa zu erreichen, daß die Märkte weiter geöffnet werden, um vergleichbare Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.